La evaluación de la Universidad en Brasil

Simon Schwartzman

Ponencia presentada a la Reunión Internacional "Las Políticas Públicas hacia la educación superior en América Latina", Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. Publicado en Universidad Futura (México), vol. 4, 10, Sumer, 84-87, 1992

Yo quisiera agradecer a la Coordinación de Humanidades de la UNAM y al Departamento de Investigaciones Educativas por la oportunidad de participar de este seminario, y particularmente a Rollin Kent, por la organización de la reunión del proyecto comparativo sobre políticas de educación superior en América Latina, que me ha echo posible mi presencia en México. Para mi, esta es una oportunidad muy especial, la de poder intercambiar con ustedes nuestras experiencias e ideas. Nuestro proyecto comparativo muestra algunas cuestiones que son bastante comunes a nuestros países, problemas que son bastante parecidos, aunque la realidad sea a veces muy distinta, y las soluciones tampoco sean siempre las mismas. Yo quisiera mencionar cuestiones que me parecen que estén muy en el centro de la discusión sobre la educación superior en toda la región.

La primera cuestión es la del sistema de control o de supervisión de los sistemas universitarios en América Latina. En todos ellos ha prevalecido, desde el período de la independencia, lo que se puede llamar el modelo de "coordinación burocrática", o centralizada, que denominamos de "modelo napoleónico", para señalar la influencia francesa y el papel que ella atribuye al Estado como el gran financiador y gran controlador de la educación superior. Aunque en muchos países las universidades católicas tradicionales hayan permanecido después de la independencia, y que en otros, como en Brasil y Colombia hoy día, tengan la mayor parte de los estudiantes universitarios en instituciones en todos ellos existe la idea de la educación privada es una concesión del Estado, a quien cabe el control, la supervisión e, en algunos casos, el financiamiento de estas instituciones.

A este modelo de control centralizado y burocrático se contrapone por lo menos dos modelos, que aparecen en la literatura especializada. El primer es el de la autonomía, no en el sentido estricto a que estamos acostumbrados e pensar en Latinoamérica (la autonomía política, de elección de los dirigentes universitarios y de la libertad de cátedra), sino la autonomía efectiva de gestión financiera, de administración de personal, de definición interna de los contenidos de cursos y carreras. El segundo es el modelo de mercado, en el cual las instituciones se ajustan a las demandas educacionales y fuentes de recursos que encuentran en su ambiente. La diferencia entre estos dos modelos es que, en el primero, las universidades disponen de recursos propios, o fuentes estables de financiación, y pueden tratar de imponer sus productos a la sociedad, mientras que en el segundo sus recursos dependen en su mayor parte de lo que puedan conseguir en el "mercado" de educación superior, investigación científica y servicios.

El otro tipo de tema es el del modelo universitario con el que trabajamos. En Brasil existe la idea, consagrada en la legislación, de la educación superior obedece a un "modelo único", que es el de la Universidad centrada en la investigación científica, que sirve de base a las actividades de enseñanza y extensión. En la práctica, la investigación científica está concentrada en unas pocas instituciones, lo que hace con que la mayoría de las demás sean percibidas como instituciones de menor valor, aunque estén desempeñando un trabajo de buena calidad en el área de educación y de servicios. Esta idea de un modelo único, que resulta en un renglón único de evaluación y de reconocimiento de las instituciones educacionales, debe ser vista en contraste con otros países (algunos inclusive de América Latina), que aceptan la idea de que la educación superior es un sistema plural, y que la universidad de investigación, de acuerdo al modelo de las "research universities" norteamericanas, es solamente una modalidad entre otras de organización y definición de objetivos.

Yo diría que las discusiones que existen hoy en todo el continente sobre la educación superior pasa en gran parte por estas dos cuestiones: como alejarse del modelo burocrático, o por lo menos matizarlo con mecanismos de autonomía efectiva y de estímulos de mercado? Como salir de sistemas verticalizados basados en el "modelo único", y crear estructuras descentralizadas y plurales? Es bastante claro que estas cuestiones traen implícitas una serie de otras, que incluyen las fuentes y mecanismos de financiación de la educación superior, los ajustes a la demanda por educación y por educados por parte de la sociedad y del mercado de trabajo, los instrumentos de garantía y perfeccionamiento de la calidad, la combinación de las perspectivas de largo plazo y las necesidades inmediatas y varias otras, que no tendríamos tiempo de examinar aquí.

Quisiera, en el poco tiempo que tengo, dar una idea muy rápida de como es la educación superior en Brasil en este momento y cuales son las cuestiones que estén en la pauta de discusión. Hay cerca de 1,500,000 estudiantes a nivel superior en todo el país, que corresponde al menos del 10% de la población en edad de atender a la Universidad. Es un número muy chico, comparado con la mayoría de los países, latinoamericanos, y seguramente con los países europeos. Ese tamaño se ha mantenido en los últimos diez años, lo que tiene que ver, seguramente, con la crisis económica en la cual vive Brasil desde los años ochenta. Y además es un sistema muy estratificado y desigual, a pesar del postulado legal del "modelo único".

La primera diferenciación se da entre los sectores público y privado. Algo como 400,000 de todos los estudiantes estén en instituciones públicas y los otros 900 más o menos estén en instituciones privadas, o sea más o menos el 70%. El sistema público está compuesto básicamente de una sistema red de 54 instituciones federales, con 294 mil estudiantes, y una red menor, pero más prestigiosa y calificada, de universidades del estado de São Paulo. El estado de São Paulo es el más importante económicamente en Brasil, el más poblado, y tienen también su red propia de educación superior, con tres universidades públicas, (Universidade de São Paulo, Universidade de Campinas, y la Universidade do Estado de São Paulo), con un total de 57 mil estudiantes de graduación y de postrado. Además de estos dos sistemas,

existen universidades estaduales en otras regiones del país (sobretodo en Paraná, Rio de Janeiro e Ceará) y un pequeño número de instituciones públicas municipales. No hay en Brasil una gran universidad nacional como la UNAM, en México, o la Universidad de Buenos Aires en Argentina (en los años treinta la Universidad de la capital del país cambió su nombre para Universidade do Brasil, pero hoy es solamente una entre las universidades federales, la Universidade Federal do Rio de Janeiro). La más grande universidad en Brasil es la Universidade de São Paulo, que tiene algo como 35 mil estudiantes de graduación y 15 mil de postrado. Esta desconcentración territorial e institucional es algo que contrasta con lo que ocurre en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Las otra diferenciación importante es entre los niveles de calidad y prestigio entre las instituciones. Uno puede decir que por lo menos tres niveles distintos, Primero, estén las universidades, o sectores en su interior, que tienen postrado, investigación, la mayoría de sus profesores con titulación académica elevada y trabajando en tiempo integral. Estas pocas universidades y departamentos concentran gran parte de los recursos de investigación y de los programas, y incluyen las universidades paulistas, algunas instituciones federales, y muy pocas instituciones privadas.

El según nivel es formado por las instituciones públicas que tienen sus profesores en tiempo integral, pero la mayoría de sus profesores no tienen formación académica adecuada, hacen poca investigación, y la calidad de sus cursos es mediana o mala. El tercer nivel es formado por la mayoría de las instituciones privadas y muchas de las municipales y estaduales. Son instituciones que en general no hacen investigación, sus profesores trabajan por hora, o en tiempo parcial, y atienden a un público que no tiene condiciones de acceso al sector público. En eso Brasil es también muy distinto de otros países de la región, como México y sobretodo Argentina, que tienen sistemas de admisión abiertos para las universidades públicas. El sistema brasileño, al contrario, es muy selectivo, con exámenes de admisión adonde 20, 30 o más personas disputan un lugar en las carreras de mayor demanda. Una consecuencia positiva de este sistema es que las universidades públicas atraen los mejores alumnos, y consiguen mantener patrones relativamente altos de calidad en muchas carreras. El lado negativo es que es necesario tener una buena educación secundaria para obtener aprobación en estos exámenes, lo que significa, en la práctica, tener recursos para obtener una buena educación secundaria en escuelas privadas. La consecuencia es que las instituciones públicas suelen tener estudiantes de las capas sociales medias y altas, que no pagan y reciben educación de mejor calidad, mientras que os que vienen de capas menos privilegiadas, y van a escuelas secundarias públicas, terminan obligados a s buscar escuelas superiores privadas, pagadas y de peor calidad.

Las estimaciones sobre el costo del estudiante brasileño en universidades públicas producen un valor entre 4 y 8 mil dólares anuales, lo que comparable a los gastos de los países más desarrollados. Aunque este dato no sea muy preciso (depende de lo que se puede definir como "estudiante", de si se incluye o no a los hospitales universitarios en el computo, de las tasas de cambio, etc.), Él sugiere que la educación superior pública en Brasil es cara, comparada con lo poco que se gasta en educación básica, y con la calidad del

sistema, que es tan desigual; y plantea también un serio problema de equidad, por el tipo de selectividad social que entra en los procesos de admisión de alumnos, que configura un importante subsidio social a la educación de las capas medias y altas de la sociedad.

La otra cuestión que hay que mencionar sobre la educación superior brasileña es la existencia de un sistema de postrado bastante desarrollado. En este momento hay como mil cursos de postrado en diferentes áreas de conocimiento a nivel de maestría y doctorado, con cerca de 40 mil estudiantes. Este sistema pasa por un proceso constante de evaluación, y su calidad suele ser bastante razonable, siendo que unos 20 a 30% de estos cursos y programas son comparables a los mejores de cualquier parte del mundo en sus áreas de especialización. Como todo lo demás, estos programas de postrado estén concentrados en las mejores universidades públicas, y sus estudiantes no solamente no pagan, sino que por lo general reciben becas del gobierno.

Creo que con esto ustedes pueden tener una idea de como es la educación superior en Brasil, sus calidades, ventajas y problemas. Los aspectos positivos incluyen la descentralización regional, la calidad de muchas instituciones públicas, y los programas de postrado. Los problemas incluyen los altos costos, la falta de racionalidad en la distribución de recursos públicos, la selección social perversa de las instituciones públicas, la mala calidad de muchas instituciones públicas y privadas. Comparado con las necesidades, Brasil gasta poco en educación superior, y de forma no muy eficiente. La perspectiva, sin embargo, es que el monto de recursos públicos para la educación superior no va a crecer en los próximos anos. Hay una crisis económica general del Estado, y también un consenso de los problemas de educación básica son mucho más serios y prioritarios.

Esto significa que las instituciones de educación superior en Brasil tienen que aprender a gastar mejor los recursos de que disponen, para impedir que ellos se reduzcan aún más, y para tener argumentos para plantear nuevas demandas. Además de los problemas de racionalización interna a las universidades en la administración de recursos, existen problemas de eficiencia externa: que hacen los egresados? que relación hay entre las cosas que estudian y las que utilizan en sus vidas profesionales? Aunque el número de egresados sea relativamente chico, en muchas áreas la gente no encuentra trabajo, y tiene que buscar trabajo no corresponde a su calificación profesional.

Un aspecto particularmente problemático de la educación superior brasileña es el de la formación de maestros para la educación básica y secundaria. La calificación formal requerida en Brasil para enseñar en los cuatro primeros anos de la escuela es todavía de nivel secundario, en las antigua "escuelas normales". Con la ampliación de la educación superior, las maestras y maestros que continúan su educación terminan por alejarse de la aula, buscando puestos administrativos, de orientación pedagógica o de educación especial. La consecuencia es que las facultades de educación funcionan sobretodo como un mecanismo de alejar los mejores maestros de la educación básica, y no al revés. Para los cuatro últimos años de la educación básica, y para la escuela secundaria, se requiere del maestro un curso superior en su área de especialización, y además alguna formación pedagógica. Estos cursos se hacen en las llamadas "facultades

de filosofía", que, en las universidades públicas, suelen estar mucho más orientadas hacia la formación académica y profesional que a la formación del maestro, entre otras razones por los bajos sueldos que pagan las escuelas a sus profesores. O, dicho de otra manera: aquellos que consiguen entrar en las universidades públicas tienen aspiración más alta que a de trabajar como maestros, y sus instituciones no estén orientadas para ello; los que aceptan trabajar como maestros con frecuencia no tienen condiciones de pasar en los exámenes de selección de las universidades públicas, y terminan estudiando en instituciones privadas de calidad dudosa. La consecuencia es que el maestro de la educación básica y secundaria no tiene buena formación, y esto se refleja en la calidad del sistema como un todo.

No es fácil encontrar una solución para este problema, pero es obvio que el "modelo único" de la universidad de investigación, sumado a las aspiraciones de los estudiantes de conseguir el status de una profesión liberal, no ayuda para nada. Es importante, desde luego, aumentar los sueldos de los maestros, y tornar su trabajo su trabajo más atrayente. Pero es también bastante claro que las instituciones de educación superior deben ser capases de, sin pérdida de calidad, ampliar la base de reclutamiento de sus estudiantes, y proporcionar formación eficiente y de calidad para profesionales dispuestos a dedicarse a tareas que no sean, solamente, la de las profesiones liberales o que se parezcan a ellas. Es importante salir del "modelo único" en el cual todavía vivimos, que dice que todos tienen que hacer investigación, que lo que importa es el postrado, la formación de alto nivel, etc. Todo esto es importante, pero también es importante formar al maestro, a personas que no se dedicarán a actividades altamente especializadas, y que puedan recibir una calificación más rápida y eficiente, que las tradicionales, y que las devuelva con efectividad y rapidez al mercado de trabajo. No se trata, entonces, de cambiar un sistema erotizado por un sistema popular y masivo, sino de poder combinar una pluralidad de funciones en un sistema educacional complejo e diferenciado.

Existen también problemas al otro extremo, el de la educación de postrado y de la investigación científica en las universidades. El sistema de postrado e investigación que tenemos hoy fue desarrollado en los años 70, en un período de expansión económica y también de un proyecto político de autosuficiencia económica y militar, que empezó a derrumbarse en los años 80. En aquel entonces se creía que todo lo que se hiciera en términos de formación de alto nivel y de investigación científica era bueno para el país, y los recursos para este sector crecieron en gran velocidad, a partir de una base bastante chica. Hoy los costos de manutención de los programas de postrado e investigación no son despreciables, y empieza a plantearse la cuestión de las prioridades y de las conexiones visibles entre el postrado, la investigación y la calidad de la educación como un todo, por una parte, y sus efectos sobre el sistema productivo, de otra. Es un tema especialmente difícil por la dramática e reducción del apoyo hacia la investigación científica que ocurrió en los años del gobierno Collor, y que tuvo la consecuencia de destruir mucho de lo que se ha logrado desarrollar en los años anteriores. Pero es bastante claro que se puede, simplemente, volver el reloj a los años setenta.

Qué tipo de soluciones se han propuesto para la cuestión de la eficiencia, y para la cuestión de la equidad del sistema de educación superior? Una de las cosas que no se plantean en Brasil, es que la universidad pública tendría que aproximarse en el modelo de Argentina y otros países de la región que abrieron las puertas de sus universidades a todos los postulantes, independientemente una evaluación sobre de la calidad de su educación previa, y de su aptitud para la carrera que quieren seguir. Se sabe que esto tendría como consecuencia, simplemente, postergar por algunos años más la selección que ahora se hace en la entrada, y traería además problemas extremamente serios de costos, administración y calidad de la educación. Los países que han seguido este camino han dejado al sector privado la creación de escuelas e universidades de alto prestigio para las elites, que, sin embargo, difícilmente consiguen crear los sistemas de investigación y postrado que normalmente se restringen a instituciones públicas, por sus altos costos.

La otra cosa que no se va a hacer, por lo menos a corto plazo, es cobrar aranceles o anualidades a los estudiantes del sector público. Esa cuestión se ha planteado muchas veces, y creo que hay buenas razones para argumentar que las universidades públicas tendrían que cobrar a los estudiantes que pueden pagar, en combinación con un sistema de becas o financiación a largo plazo para los que no lo pueden. Sin embargo esa idea encuentra una resistencia política muy grande, que los gobiernos tratan de evitar. Además, también es muy claro que los aranceles, no cubrirían los costos de la educación pública. Los cálculos que se han hecho muestran que a lo mejor el 10%, 15% de los costos, podrían ser cubiertos de esta manera, pero no más. Serían recursos que vendrían muy bien a las universidades, que hoy se ahogan con el pago de los sueldos, y casi no tienen recursos para otras cosas.

Lo que sí se a propuesto fue cambiar la educación pública en el sentido de dar a la universidades mayor autonomía y responsabilidad en el uso de los recursos que reciben, combinada con mecanismos permanentes y regulares de evaluación de resultados. Hasta hoy en Brasil, como en la mayoría de los países de América Latina, no hay mecanismos mínimamente razonables de asignación de los recursos públicos hacia las universidades públicas. Las decisiones se hacen de manera histórica (cuando se asignó el año anterior) o política (la fuerza y el prestigio de este o aquel diputado o gobernador). Además, las universidades no tienen libertad de usar los recursos, por ejemplo, que hayan ahorrado con la reducción del personal, con la compra de laboratorios de computadoras. Los maestros (como el personal administrativo) son empleados públicos con estabilidad en sus puestos, y las universidades no tienen libertad de cambiar los niveles de sueldo para disputar las personas más calificadas en el mercado de trabajo. Mientras José Goldemberg, ex-rector de la Universidade de São Paulo, fue Ministro de Educación, durante parte del gobierno Collor, el Ministerio de Educación trató de moverse en la dirección de aumentar la autonomía y la responsabilidad de las universidades públicas, y de desarrollar sistemas de evaluación.

Para terminar, quisiera referirme a un punto muy importante, que es que el área de Educación Superior en Brasil, como en todos nuestros países, es muy politizada, en dos sentidos. Primero, en el sentido de que los gobiernos utilizan frecuentemente al área educación como una especie de moneda en la negociación política. La tradición brasileña es de que el Ministerio de Economía debe ser "técnico", tiene que estar en

manos de economistas competentes, y no hace parte de las negociaciones de puestos por apoyo político que con comunes en los gobiernos. Pero la educación no ha logrado esta posición, o por lo menos no con la misma claridad que la economía. La designación de una persona del área académica e científica para el Ministerio al final del gobierno Collor rompió una larga tradición de ministros políticos, y esta innovación fue seguida por el gobierno de Itamar Franco, lo que puede significar, quizás, un cambio importante en el reconocimiento político de la importancia de la educación.

El segundo tipo de politización se refiere al hecho de que las universidades estén llenas de grupos organizados políticamente en la defensa de sus intereses específicos, que suelen expresarse en términos partidarios e ideológicos. En Brasil hay una fuerte asociación docente de maestros a nivel nacional, e una fuerte asociación de funcionarios. Ya no hay, como en el pasado, una fuerte organización de estudiantes, que sin embargo no dejan de estar presentes. Estas asociaciones profesionales se preocupan, como se puede esperar, con problemas como los sueldos, las reglas de promoción en las carreras, los derechos laborales y los mecanismos de decisión colectivos. Sus logros contribuyen para tornar el trabajo en las universidades más seguro, mejor pagado y más atrayente de que si no existieran. Por otra parte, ellas tornan todo el sistema extremamente rígido, reduciendo el espacio para proyectos institucionales y el desarrollo de nuevos liderazgos en el medio universitario.

No creo, sin embargo, que este sea un cuadro inamovible, porque también existen, en las universidades, personas que se dan cuenta de que el futuro del sistema depende sobretodo de su legitimidad ante la sociedad, de la capacidad que las instituciones tengan de responder a lo que la sociedad quiere, y que la defensa extremada de los intereses sindicales de la corporación académica puede comprometer al sistema con un todo, si sus fines no se cumplen a contento.

En conclusión, a mi me parece que el problema de la educación superior en Brasil, y creo que también en toda la región de América Latina, no es simplemente el de conseguir más recursos de los gobiernos, que se encuentran cada vez más extenuados, sino de cobrar, junto a la sociedad, una nueva legitimidad, que tiene que venir del uso adecuado de los recursos con que cuenta, y ser capaz de mostrar resultados importante de su labor.